

A HUMÁNERŐFORRÁS-FEJLESZTÉSI OPERATÍV PROGRAM ÉS A ROMA TANULÓK OKTATÁSA

AZ ALÁBBI TANULMÁNY AZ UNIÓS STRUKTURÁLIS alapok igénybevételéhez szükséges Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program (a továbbiakban: HEFOP) stratégiai tervezőmunkájának egyetlen célcsoport, a roma gyermekek oktatása szempontjából történő értékelésére vállalkozik. Az eddigi kezdeményezésekhez, illetve azok volumenéhez képest az EU-források felhasználása a roma tanulók oktatásának fejlesztése terén minden korábbinál komolyabb lehetőséget kínál. Nem csupán a felhasználható pénz mennyiségről van szó, hanem arról is, hogy a HEFOP lehetővé teszi központi fejlesztési programok és iskoláknak nyújtott pályázati támogatások összehangolt, együttes alkalmazását.

Az elemzés során arra a kérdésre szeretnék választ adni, hogy a roma tanulók oktatása szempontjából a HEFOP mennyire képes saját kitűzött céljainak megfelelni? Az alábbi szöveg eredeti, bővebb változata a Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport Humánerőforrás-fejlesztési Albizottsága számára 2003 januárjában készült szakértői tanulmány volt. Mint ez az azóta történtekből kivilágolt, a HEFOP egyes intézkedéseinek tervezése változatlan stratégiai alapokon zajlott, így az elemzés a szerző hite szerint nem sokat vesztett aktualitásából. Az egyes intézkedések részletes, a magyar oktatásfejlesztési gyakorlathoz képest kiemelkedően színvonalas tervezése az alábbiakban felvettet koncepcionális problémák tekintetében csak korrekciós hatású lehetett. Az írás szándéka szerint erre a rendkívül összetett és problémagyűrűre összpontosítva a figyelmet igyekszik hozzájárulni az oktatásfejlesztéssel kapcsolatos reflexív gondolkodáshoz. A tervezési folyamat elemzése, majd pedig a célprogramok hatásának értékelése a két legfontosabb feltétele annak, hogy a következő, 2007–2012 közötti EU költségvetési időszakra vonatkozó stratégiai tervezés minősége javítható legyen.

Egy sajátos fejlesztési eszközrendszer – az operatív program

A HEFOP jellegénél fogva problémaorientált, szektorközi, fejlesztési források felhasználásának tervezését szolgáló stratégiai dokumentum. Ennek megfelelően minden funkcióját, minden tartalmát tekintve eltér a megszokott kormányzati stratégiai dokumentumoktól. Ezek a különbözők korábban ismeretlen lehetőségeket nyitnak meg, másfelől azonban korlátozzák is a HEFOP mozgásterét. Számbavételük azért

fontos, mert e különbségek olyan szempontokat jelölnek ki, melyek – a roma tanulók oktatása szempontjából – alapul szolgálhatnak a HEFOP stratégiájának elemzéséhez. A legfontosabb különbségek a következők:

Nem köthető hozzá egyetlen kormányzati ágenshez. Az ágazati stratégiák egyik célja az, hogy meghatározzák az illetékes kormányzati intézmény szerepét, ami a legtöbb esetben közvetett módon, a megvalósítás során alkalmazni kívánt eszközök kiválasztásával történik. Ez esetben ilyen funkcióról nem beszélhetünk. Sokkal inkább egy olyan fejlesztési-finanszírozási mechanizmus kiépítéséről van szó, amely maga teremti meg saját ügynökségeit. Emiatt különleges jelentősége van a célok, a döntési kompetenciák és folyamatok pontos, előzetes rögzítésének. Mivel a menet közbeni korrekció lehetősége igen korlátozott, kulcsfontosságú, hogy megfelelő minőségű legyen az előzetes tervezés minősége, és sor kerüljön az érdekeltek csoportok bevonására.

E program kizárálag finanszírozási eszközöket használ fel, és ebből következően nincs arra lehetőség, hogy az ágazati szakmapolitikák teljes eszközötára beépülhessen a programokba. Az ágazati stratégiák kidolgozói a teljes kormányzati eszköztár (szabályozás, alapfinanszírozás, intézményrendszer működtetése, kormányzati kommunikáció stb.) alkalmazásával tervezhetik meg kitűzött céljaik megvalósítását. A pályázati rendszerű programfinanszírozás hatékony, másfelől azonban korlátozott eszköz. A HEFOP-ban foglalt célok megvalósulása szempontjából kulcskérdés, hogy azok mennyire kapcsolódnak az ágazati stratégiákhoz, illetve az egyes közszolgáltatási rendszerekben tervezett változtatásokhoz. A HEFOP értékelése és operacionalizálása során különösen fontos figyelembe venni a „szakmapolitikai” kontextust.

E program nagyságát, összetettségét és kiterjedtségét tekintve messze meghaladja a szokásos kormányzati célprogramok „méreteit”. A HEFOP projektszerűen tervezett fejlesztési program, amely azonban céljai összetettségét, célcsoportjai sokféleségét és az egyes közszolgáltatási rendszerekben kiváltani szándékozott változások mértékét tekintve messze túlnő bármilyen fejlesztési projekten. Emiatt különösen fontos, hogy érvényre jussanak a szinergikus felépítésnek és működésmódnak a HEFOP-ban is hangsúlyosan szereplő elvei.

Tárgyból következően központi szerephez jutnak benne az ágazatközi, valóságos élet-helyzetek alapján megfogalmazott fejlesztési célok. Ennek megfelelően az értékelés egyik meghatározó szempontja az lehet, hogy a stratégia milyen mértékben tud túllépni azon, hogy az egyes magyarországi közszolgáltatási rendszerek erőteljesen elkülönülő ágazati logikák alapján szerveződnek. Ez egyfelől azért jelent gondot, mert elválnak a különböző közszolgáltatások sajátos céljai és az azokhoz képest „külső” problémák, másfelől azért, mert a szóban forgó szolgáltató rendszerek közötti együttműködés és politikai koordináció hiánya miatt kétséges, hogy a fejlesztések elérik-e majd a kívánt mértéket, illetve lehetővé teszik-e az igen összetett élethelyzetek kezelést.

Mindez a roma tanulók oktatása szempontjából a következő kérdéseket veti fel:

- A HEFOP tervezetében szereplő helyzetelemzés megfelelően azonosítja-e a roma tanulók oktatásának sikeressége szempontjából kiemelkedően fontos akadályokat, a program fejlesztési céljai tükrözik-e a feltárt problémákat, valamint a Tervezetben szereplő intézkedések jól szolgálják-e a kitűzött célok megvalósítását?

• Összhangban vannak-e a HEFOP tervezetében szereplő fejlesztések az Oktatási Minisztérium fejlesztési stratégiában szereplő, a roma tanulók oktatási sikeressége érdekében meghatározott célokkal és eszközökkel?

• Várható-e, hogy a HEFOP tervezetében szereplő fejlesztések egymás hatását erősítve képesek javítani a roma tanulók oktatási esélyeit?

• A HEFOP-ben megjelenő fejlesztések javíthatják-e az oktatási rendszeren belül, illetve az azon kívül jelentkező problémák összehangolt megoldásának feltételeit?

A HEFOP értékelésekor alapvetően erre a négy kérdésre kell választ adni. A továbbiakban az értékelés öt dimenzió mentén történik majd:

- A tervezés technikai aspektusa.
- A problémák, célok és eszközök közötti összhang kérdése.
- A koncepcionális megalapozottság értékelése.
- A témahez kapcsolódó intézkedés értékelése.
- A témahez kapcsolódó horizontális cél érvényesülése.

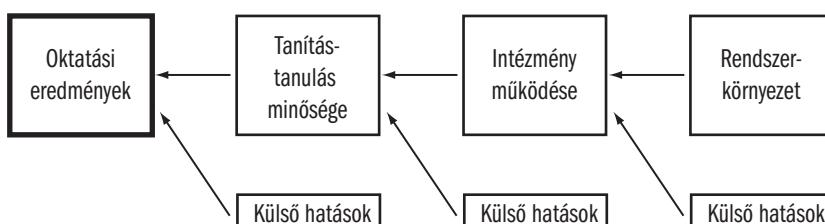
A stratégiai tervezés alapvető követelményeinek való megfelelés értékelése

Tervezés-technikai értelemben a HEFOP követi a stratégia tervezés alapvető követelményeit: részletes helyzetelemzésben alapuló célokat tűz ki, és e célok megvalósításához hozzárendeli a szükséges eszközöket, illetve az ezek alkalmazásának kereteit kijelölő mechanizmusokat. Ez a „szerkezeti alkalmazkodás” azonban nem jelent valóban magas színvonalú tervezést. Ennek egyik bizonyítéka a helyzetelemzés három nagyobb eleme (általános helyzetkép, előzmények és az erős és gyenge pontokat számba vevő ún. „SWOT”-elemzés) közötti összhang hiánya. A helyzetkép az egyes ágazatok szereint, azok belső logikáját követve szerveződik, a kapcsolódási pontok jórészt homályban maradnak. Különösen fontos hiányosság ez a roma kisebbség szempontjából. Az ő esetükben még hangsúlyozatabban vetődik fel, hogy a foglalkoztatási, szociális, egészségügyi, oktatási, emberi jogi és kisebbségi jogi problémák egymás hatását erősítik és nem kis részben magyarázzák egymást. Noha külön rész foglalkozik a roma népesség helyzetével, ez kizárolag makroszintű adatokat tartalmaz, így nem alkalmas konkrét élethelyzetek feltáráására és a lehetséges kitörési pontok azonosítására. Ráadásul a helyzetkép kialakításakor felmerülő problémák nem feltétlenül jelennek meg fejlesztési célok formájában, a fejlesztési célok között pedig megjelennek olyanok, melyek szinte teljesen kimaradnak a helyzetkép látóköréből.

A „roma életvilág” feltérképezetlensége nem csupán általában, de az oktatási esélyek szempontjából is problémák forrása. Az oktatásról és képzésről szóló rész egy viszonylag zárt oktatáspolitikai logikán belül fogalmazódik meg ugyan, de a HEFOP helyzetértékelésének mégis ez az egyik legjobban megírt része. Mindazonáltal két tekintetben is egyenetlenségek jellemzik ezt a szövegrész: (1) az oktatási rendszer bizonyos elemei nem kapnak megfelelő hangsúlyt, valamint (2) az egyes elemek kapcsán felmerülő problémák mögött álló külső hatások láthatatlanok maradnak (lásd az 1. ábrát). Az oktatás eredményességről és munkaerőpiaci hatékonyságáról szóló

rész kitűnő, a tanítás-tanulás minőségével, az intézmények működésével és rendszerkörnyezetével (szabályozás, finanszírozás, tartalmi szabályozás, pedagógusképzés és továbbképzés stb.) kapcsolatos kérdéskörök azonban ritkán jelennek meg „feszültségpontok” forrásaként vagy okaként. Ez okozza azt az egész dokumentumon végighúzódó problémát, hogy a HEFOP-ban megjelenített fejlesztések célcsoportjai sokszor mintha légiúres térben lebegő intézményrendszerök lennének. Ez a hiányosság az oktatási rendszeren kívüli okok feltáratlanságával párosulva azt eredményezi, hogy a helyzetkép eleve olyan pályára állítja az operatív programot, amelyen a kívánt szinergia sem a célok, sem pedig az eszközök tekintetében nem érvényesülhet. A problémaorientált szerkesztés és fogalmazás ellenére úgy tűnik, hogy a HEFOP sokkal inkább az egyes ágazatok önállóan kialakított fejlesztési céljainak megvalósítását szolgálja, s nem a problémák komplex megoldását.

1. ábra: Egy oktatási problématerkép elemei és külső kapcsolódásai



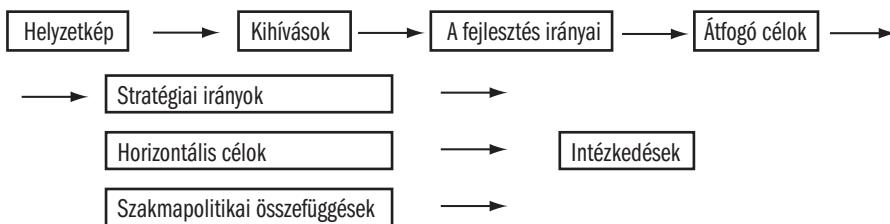
Ezen a helyzeten érdemben a Szegénység és társadalmi kirekesztettség című résznek az ágazati logikából kilépő, célcsoport orientált jellege sem változtat. Ezzel vélhetően az anyag szerzői, illetve összeállítói is tisztában vannak. Ezt bizonyítja az is, hogy a szerzők maguk is utalnak a „társadalmi befogadás fogalmába tartozó jelenségek komplex vizsgálatának” hiányára és az „inter-professzionális együttműködés és az intézmények közötti koordináció” gyengeségére.

Fontos ismételten hangsúlyozni, hogy az Európai Szociális Alap és az Európai Regionális Alap támogatásai, valamint az ezekhez kapcsolódó költségvetési források jól hasznosulhatnak az ágazati logikát követő fejlesztési célok mentén is. Az azonban nem várható, hogy az egyes ágazatok egymásba fonódó peremvidékén élő roma népesség helyzetében elérhetik a kívánt javulást. Ehhez egy olyan tervezési logika érvényesítésére lett volna szükség, amely a mostaninál sokkal inkább alapul az összszefüggések feltárasán, a lehetséges beavatkozási pontok azonosításán és az ezekhez rendelt megfelelő támogatási eszközök kiválasztásán. Ennek hiányában, illetve a vélhetően erős politikai alkuk hatására a célok kijelölése során sem lehetett mód az „ágazati” és „társadalmi” dimenziók mentén feltárt problémák kezelésének szerves összekapcsolására. Az egyes intézkedések prioritásainak és a horizontális céloknak a mátrix jellegű kezelése azt a kockázatot rejt magában, hogy az előbbiekt elnyomják az utóbbiakat. Mint az a továbbiakban látható lesz, megítélem szerint ez be is következett a HEFOP esetében.

A helyzetértékelés, a kitűzött célok és a választott eszközök közötti összhang

A HEFOP tervezetében a problémák azonosítása, a célok kijelölése és az azokhoz rendelt eszközök meghatározása egy meglehetősen bonyolult logika alapján történik (lásd a 2. ábrát). A megértést az is nehezíti, hogy a kihívásokról, a fejlesztés irányairól és az átfogó célok ról szóló részek az általánosságnak nagyjából ugyanazon a szintjén fogalmazódnak meg, nem vezetnek el logikusan és könnyen érthetően a problémáktól a stratégiai irányokhoz. Ez különösen igaz, ha a HEFOP tervezetét egy bizonyos célcsoport, jelen esetben a roma tanulók oktatása szempontjából veszszük szemügyre.

2. ábra: A HEFOP belső szerkezete (tervezési logikája)



A HEFOP egyes intézkedései a közreműködő miniszteriumok által kidolgozott célprogramok. Maga a HEFOP szemmel láthatóan ezen intézkedések komplikációjából állt össze. Az olvasónak több esetben is az az érzése, hogy az így kialakult mozaik összekapcsolása sokszor csak verbálisan történt meg. Ehhez társul az is, hogy a HEFOP megvalósítása is az egyes miniszteriumok által alapított és működtetett ügynökségek segítségével történik majd. Mindez megnehezíti azt, hogy a célok és eszközök összhangjáról az egész dokumentumra érvényes értékelő megállapítások születhessenek. Ennél valószínűleg többet tudhatnánk meg, ha az egyes miniszteriumok programjait szétválasztva külön-külön elemzéseket készítenénk. Van azonban két, az alkalmazott eszközökre vonatkozó kérdés, amely – bár nem egyforma mértékben – az egész tervezettel kapcsolatban felvethető.

Ezek egyike a kereslet-kínálat egyensúlyának problémája. Miként ez általában is jellemző az alapvetően pályázati rendszerű támogatásokra épülő programokra, a HEFOP esetében is igaz, hogy a program elsősorban a különböző szolgáltatások kínálatának javítását kívánja előmozdítani. A legtöbb esetben kimarad a tervezet látóköréből az, hogy a fejleszteni szándékozott szolgáltatásokkal szemben az iskolákban, más intézményekben vagy a megcélzott csoportok körében mekkora „kereslet” áll. Nem csupán arról van itt szó, hogy az igények, a keresleti oldal elemzése feltétele a szolgáltatások, a „kínálati oldal” megfelelő fejlesztésének. Ugyanilyen fontos az, hogy megfelelő kereslet hiányában át kell gondolni, hogy e szolgáltatások környezetében milyen elemek vannak, melyek ösztönzően hatnak a keresleti oldalon, vagy ezek hiányában milyen ösztönzőket szükséges beépíteni a HEFOP intézkedéseibe. Ez is egy olyan szempont, ami miatt a HEFOP egyes fejlesztési programjaiba bekapcsolódók

között a jelenleginél, illetve a tervezettnek sokkal szorosabb együttműködésre lenne szükség. Különösen igaz ez a hátrányos helyzetű és roma tanulók oktatásával kapcsolatban, hiszen a családoknak és maguknak a tanulóknak a motiválatlansága az egyik legnagyobb probléma.

A másik idetartozó probléma azzal függ össze, hogy a megcéltartott szolgáltató rendszerek intézményeinek igen eltérő az abszorpciós képessége. (Némi leegyszerűsítéssel élve arról a jelenségről van szó, hogy ugyanakkor pénzügyi vagy szakmai támogatást egy felkészült pedagógusokat foglalkoztató és jól vezetett intézmény a tanulási folyamat minőségének javulása szempontjából lényegesen nagyobb hatékonysággal használ fel, mint egy e tekintetben sokkal rosszabb adottságokkal rendelkező másik intézmény.) Ez az összefüggés a tervezetben csak egy alkalommal, a non-profit szervezetek abszorpciós képességevel kapcsolatban vetődik fel, noha ez nem kevésbé releváns szempont a hátrányos helyzetű és/vagy roma tanulókat nevelő oktatási intézményekkel kapcsolatban sem. Az oktatási rendszernek a Tervezetben többször említett szelektív jellege nem csupán a tanulókat „osztja el” egyenlőtlennel, de a fejlesztés legtágabban értelmezett erőforrásait és feltételeit is. Mindebből az következik, hogy az ezekre az intézményekre irányuló fejlesztési programok esetében nagy hangsúlyt kellene fektetni olyan támogatások létrehozására, amelyek elősegítik a hátrányos helyzetű és roma tanulókat nevelő oktatási intézmények szervezeti megújítását, kapacitásaiak növelését, személyzetük adottságainak javulását, a részvételi hajlandóság erősítését. E célok elérése érdekében kétféle eszköz is alkalmazható: egyfelől a program maga is támogathatja a szóban forgó célok megvalósulását elősegítő szolgáltatások létrejöttét, másfelől a program megvalósítását szolgáló technikai segítségnyújtás erősítésére is szükség lehet. (Ebből a szempontból pozitív kivitelként említhető a Hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségének biztosítása az oktatási rendszerben [2.1] című intézkedés.)

Az operatív program koncepcionális alapjai

A roma tanulóknak a tervezet által kellő mértékben dokumentált oktatási sikertelensége az okok négy, egymást átfedő csoportjára vezethető vissza. Ezek a következők:

- *A roma kisebbség pozíciói az interetnikus kapcsolatrendszerben:* státaskülönbségek, demográfiai jellemzők, valamint a formális és az informális intézményes támogatottság.
- *A kisebbségi jogok érvényesülésének hiánya:* az anyanyelv elsajátításának lehetősége, a saját kultúrához való hozzáférés, a roma kisebbségi önszerveződés mozgástere az oktatásról szóló döntések befolyásolásában.
- *Az emberi jogok érvényesülésének hiánya:* a hátrányos megkülönböztetés nyílt intézményes és rejtett formái.
- *Az oktatás minőségében kimutatható egyenlőtlenségek:* a minőségi oktatáshoz való hozzáférés útjában álló, az iskolarendszer jellegzetességeiből fakadó akadályok, az oktatás differenciálatlansága és csekély alkalmazkodó képessége.

A felsorolt hátrányok mindegyik csoportjának megfelel egy-egy oktatáspolitikai modell. Számbavételük azért fontos, mert ezek eszközrendszeré kínálhat fogódzó-



kat a HEFOP által alkalmazni tervezett eszközök értékeléséhez. A négy kisebbségi oktatáspolitikai modell a következő:

1. Az *interetnikus kapcsolatokban* gyökeredző problémákra adható válasz a *megérősítő intézkedések* (*affirmative action*) eszközrendszerének alkalmazása az oktatásban. A megerősítő intézkedések rendszere egy marginalizálódott kisebbségi csoportot sújtó hátrányok kiegyenlítésére törekzik. Az e körbe tartozó oktatáspolitikák kedvezményezettjei az adott kisebbségi csoporthoz tartozó tanulók, a támogatások alapja pedig a kisebbségi csoporthoz való tartozás. E politikák abból indulnak ki, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeknek számolniuk kell az egész csoportot súlytató hátrányokkal.

2. A *kisebbségi jogok érvényesítése* részben kisebbségi (a Magyarországon meghonosodott szóhasznállal élve nemzetiségi) oktatási programok biztosításával, részben pedig a kisebbségi kulturális autonómiának az oktatásra való kiterjesztésével történhet. A kisebbségi (nemzetiségi) oktatás célja az, hogy érvényesítse a szabad identitás-választás elvénak oktatásban belüli érvényesülését. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy az oktatáspolitika biztosítja a kisebbségekhez tartozó tanulók jogát saját nyelvük és kultúrájuk elsajátítására, valamint az ehhez kapcsolódó nyelvhasználati, kulturális és önszerveződésükkel kapcsolatos kisebbségi jogok gyakorlására.

3. Az *emberi jogok érvényesülésével* kapcsolatos problémákra adható válasz egy határozott *anti-diszkriminációs* és *multikulturális* oktatáspolitika kombinációján alapul. E politikában elméletileg három, egymástól elválaszthatatlan elem ötvözödik: (1) a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítése az oktatási rendszerben, (2) az illegitim módon elkülönített gyermekek reintegrációja (*mainstreaming*), valamint (3) egy befogadóbb, multikulturális légbőr kialakítása az oktatásban, illetve az oktatás környezetében az oktatás sajátos eszközeivel.

4. Az *oktatás méltányosságának* erősítését az oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását illetve a kisebbségi tanulói célcsoportok által igénybe vett oktatási szolgáltatások minőségének javítását gazdag eszközrendszer szolgálhatja. Az oktatás minősége természetesen meglehetősen diffúz kategória. A cigány gyermekek oktatása szempontjából a probléma négy aspektusa érdemel figyelmet. Ezek szerint azt az oktatást tekinthetjük minőségi szolgáltatásnak, amely: (1) a célcsoport egész számára nyitva áll, (2) differenciált, figyelembe veszi minden egyes gyermek nevelési szükséleteit, (3) alkalmazkodik a célcsoport oktatási igényeihez, valamint (4) alkalmazkodik az egyes személyeknek és az egész társadalomnak az oktatással szembeni, folyamatosan változó igényeihez.

A négy kisebbségi oktatáspolitikai modell a következő eszközöket alkalmazza:

1. A *megerősítő intézkedések* rendszere alapvetően kétfajta eszközrendszer alkalmaz: preferenciális és fejlesztő támogatásokat. A preferenciális támogatások leginkább tipikus eszköze kvóták megállapítása. Ilyen lenne például egyes felsőoktatási programokban a betölthető létszámok bizonyos százalékának fenntartása roma hallgatók számára. A kvóták betöltése során a bekerülés követelményeit tudatosan is csökkeníteni lehet, de jellemzőbb eset, hogy ezek a követelmények automatikusan csökkennek, mert a kedvezményezett csoportok tagjai csak egymással versenyeznek. Szintén

a preferenciális támogatások körébe tartoznak az olyan támogatási rendszerek (például a Magyarországon is széles körben alkalmazott roma középiskolai és felsőoktatói ösztöndíjak, valamint tandíjtámogatások) melyeket kimondottan a megcélzott kisebbség tagjai számára tesznek hozzáférhetővé, s amelyek esetében az igénybevételel feltételeinek megállapításakor is eltérő szempontokat vesznek figyelembe. A megérősítő intézkedések másik típusa a különböző fejlesztő támogatások. Így például a felsőoktatásba való bekerülés támogatása érdekében nem kvótákat állapítanak meg, hanem a kisebbségi csoport tagjai számára felvételi előkészítő programokat szerveznek azt elősegítendő, hogy a célcsoport tagjai kedvezményes bánásmód alkalmazása nélkül, a többségi jelöltekkel azonos szabályok és követelmények alapján versenyezve legyen esélyük a felsőoktatásba való bekerülésre.

2. A *kisebbségi (nemzetiségi) oktatás* legfontosabb eszköze a különböző kisebbségi oktatási programok hozzáférhetővé tétele és az ezek működtetéséhez szükséges feltételek megteremtése. A kisebbségi oktatási programok öt fontosabb típusa a következő: anyanyelvű oktatás (a tanítás nyelve a kisebbségi nyelv), a kétnyelvű oktatás (mindkét nyelv tanítási nyelv), a nyelvoktató oktatás (a tanítás nyelve a többségi nyelv), az interkulturális oktatás (mindkét nyelv és kultúra egyenrangú oktatása vegyes csoportokban) és az extra-curriculáris programok széles skálája (vasárnapi iskolák, tantervbe nem integrált nyelvi programok, kulturális szakkörök stb.). Az első három programtípus a nyelvi belemerítés mértékében különbözik, a másik kettő az oktatás megszervezésének módjában.

3. Az *anti-diszkriminációs* oktatáspolitika összetett célrendszerét nem kevésbé összetett eszközrendszer szolgálja. A hátrányos megkülönböztetés tilalma érvényesítésének első feltétele maga a tiltás beépítése az oktatás működését szabályozó joganyagra. Noha a kisebbségekhez tartozó gyermekek hátrányos megkülönböztetését a jelenleg érvényben lévő közoktatásról szóló törvény nagy általánosságban tiltja, e tilalmat azonban nem értelmezi. Az egyértelmű tiltás azonban még nem elégsges feltétele a szabály érvényesülésének. Ehhez szükség van még a tilalom kellően elrettentő szankcionálására, valamint a tilalom megszegése esetén követendő eljárási szabályok rögzítésére. A tilalom gyakorlati érvényesülését aktív támogatásokkal és szolgáltatásokkal is elő kell segíteni. A hátrányos megkülönböztetés kárvallottjainak kiszolgáltatottsága miatt szükség van még olyan rendszeren belül szerveződő, ugyanakkor független mechanizmusokra, amelyek feltáják a diszkriminációs ügyeket és ellátják a megkülönböztetéstől sújtottak képviseletét.

4. Az *oktatás minőségének* biztosítása több, egymástól sok tekintetben különböző logika alapján és egy bonyolult eszközrendszer alkalmazásával történhet. E tekintetben az a fontos, hogy olyan feltételeket szükséges teremteni, melyek a minőség és eredményesség javítását segítő eszközöket a megcélzott intézmények sajátosságaiból kiindulva, célzottan juttatják el ez utóbbiakhoz.

A kilencvenes években született kormányzati roma oktatásfejlesztési stratégiákról készült elemzés¹ fő következtetése az volt, hogy az összes stratégiai dokumentum

¹ Az oktatási kormányzat a kilencvenes években négy ízben adott ki a cigányság oktatása fejlesztését szolgáló stratégiai dokumentumot: 1992-ben, 1995-ben, 1997-ben és 1999-ben.



valamilyen módon erősen redukcionista volt; az eddigiekben vázolt komplex oktatáspolitika egyik-másik elemét hangsúlyozta, míg másokat figyelmen kívül hagyott. Összességében az figyelhető meg, hogy a kilencvenes éveken végigvonult egy hangsúlyeltolódás az etnikai természetű problémák felől az etnikailag semleges problémák felé. A magyar oktatáspolitika mind ez ideig nem volt képes egy holisztikus módon és a más oktatáspolitikai lépésekkel összhangban kialakított roma oktatási stratégia elkészítésére és elfogadtatására. Ennek következtében a cigány tanulók oktatása terén végbement változások sokkal inkább az oktatási rendszerben zajló, alapvetően spontán folyamatok következményeinek tekinthetőek, semmint egy végiggondolt és módszeresen megvalósított oktatáspolitika eredményének.

A HEFOP természeténél fogva nem képes az ismertetett oktatáspolitikai modelljeinek teljes eszközötörést felvonultatni; elsősorban olyan eszközök alkalmazására kell szorítkozna, melyek nem feszítik túl egy alapvetően pályázati rendszerben működő program kereteit. Mégis, a HEFOP tervezetének a roma tanulók oktatása szempontjából a legnagyobb erénye az, hogy a különböző politikák eszközeinek egy összetett és lehetőleg kiegyszűlyozott csomagját igyekszik megteremteni és alkalmazni. Mindazonáltal a HEFOP koncepcionális értelemben több szempontból is átgondolatlanul tűnik, ami bizonyos belső egyenetlenségeket okoz.

Mindenekelőtt azért átgondolatlan ez a tervezet, mert egy mereven etnikailag semleges megközelítést alkalmaz. A tanulók szocio-ökonómiai státusa és etnikai háttere egyetlen ponton sem válik szét, a roma tanulókkal kapcsolatos problémák, célok és fejlesztési eszközök mindenkor egyetlen fogalomhoz kacsolódva, a „hátrányos helyzet” fogalmába ágyazottan jelennek meg. Ez azt eredményezi, hogy a kisebbségi oktatási dimenzió teljesen kimarad a HEFOP látóköréből, ami – minthogy egy olyan programról van szó, amely a humánerőforrások fejlesztésére irányul – egyáltalán nem jelent problémát. Ennél fontosabb azonban, hogy az anti-diszkriminációs eszközök és az integrációt szolgáló eszközök összemosódnak. Tünetértékünek tartom, hogy miként ez megjelent a HEFOP stratégiájának előzetes értékeléséről képzült összefoglalóban is, a helyzetképből az oktatásban érvényesülő hátrányos megkülönböztetés, ezen belül a szegregáció problémája teljesen kimaradt. Az egyes intézkedések leírásában felbukkanó anti-diszkriminációs elemek ily módon teljesen előzmény nélküliek a dokumentumban. Hasonló módon egyensúlyhiányt okoz az, hogy a megerősítő (közvetlenül a roma tanulókat és nem a számukra szolgáltatásokat nyújtó rendszereket megcélzó) intézkedések csupán egyetlen helyen, a tanoda típusú programok támogatása kapcsán jelennek meg. Végül – de nem utolsó sorban – a dokumentum nagy hiányosságának tartom, hogy a nem közvetlenül a roma tanulók oktatásának fejlesztését szolgáló intézkedésekben nem jelennek meg olyan elemek, melyek azt biztosíthatnák, hogy az oktatás eredményességét célzó fejlesztések valóban „eljussanak” a roma gyerekeket nevelő oktatási intézményekhez is. Az elmúlt évtizedek nemzetközi tapasztalatai azt mutatják, hogy ez egyáltalán nem történik meg automatikusan.

A roma tanulók oktatásához közvetlenül kapcsolódó intézkedések

A HEFOP-nak a közvetlenül a roma tanulók iskolai sikeresége javítását célzó intézkedése a Hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségének biztosítása az oktatási rendszerben (2.1) címet viseli. Az intézkedés célcsoportja meglehetősen heterogén: a hátrányos helyzetű, a roma és a fogyatékos tanulók egyaránt ide tartoznak. (Az intézkedés időközben részben kettévált egy, a hátrányos helyzetű és roma tanulókról integrációját megcélzó „A” és egy, a sajátos nevelési igényű tanulók integrációját szolgáló „B” komponensre.) Az a körülmény, hogy a célcsoport azonosítása ennek a három különböző szempontnak az alapján történt, egyebek mellett azért sem okoz problémát, mert igen nagy közöttük az átfedés. A roma tanulók nagy többsége tár-sadalmi-gazdasági státusa alapján hátrányos helyzetűnek tekinthető, a speciális oktatásban pedig a roma tanulók aránytalanul túlreprezentáltak. Ennél is fontosabb azonban, hogy – noha a tervezet ezt nem mondja ki – az intézkedés tulajdonképpeni célcsoportját nem a tanulók egy bizonyos része alkotja, hanem az e tanulókat nevelő-oktató intézmények egy bizonyos köre. Ez a „csúszás” a program részletes tervezése és lebonyolítása során problémák forrása lehet. A célcsoport tanulói kategóriák alapján történő meghatározása csak abban az esetben lehetővé a programba bevonható (bevonandó) intézmények azonosítását, ha az oktatás statisztikai és információs rendszere eligazítana bennünket az iskolák tanulóinak összetételével kapcsolatban. Jelenleg nyilvánvalóan nem ez a helyzet, ezért a további tervezés során intézményi kritériumok összeállítására és egy, ezeket ellenőrizni hivatott mechanizmus kiépítésére van szükség.

Az intézkedés központi fogalma az integráció, amelyen keresztül megvalósulhat a két rögzített cél: (1) a sikeres iskolai előrehaladás és (2) a diszkriminációmentességet biztosító oktatási gyakorlat. Az integráció értelmezésében az intézkedés igen helyesen annak szakmai-pedagógiai feltételeire helyezi a hangsúlyt. Abból indul ki, hogy a sikeres integráció előfeltétele a befogadó intézmények megújulása, az alkalmazott programok átalakítása, az iskolákban dolgozók felkészültségének javítása és a szükséges szakmai szolgáltatások hozzáférhetővé tétele. Egyet lehet érteni azzal is, hogy az intézkedés az oktatás azon szintjeire összpontosít, ahol a különböző hátterű gyermekek együttnevelése a legkönnyebben megalapozható (óvoda) és ahol az oktatási rendszerben legerősebben érvényesül a szegregációs nyomás (általános iskola).

Az intézkedés legnagyobb érdeme, hogy egyszerre és kombináltan alkalmaz passzív támogatásokat és aktív fejlesztő szolgáltatásokat. A meglehetősen erős aktív komponensek hivatottak biztosítani a várhatóan alacsony abszorpciós képességű intézményekben a sikeres fejlesztő munkát, ugyanakkor biztosíthatják azt a fajta rugalmas-ságot, amit az eltérő helyzetekhez való alkalmazkodás követel meg. Az intézkedés keretében támogatni, illetve megszervezni szándékozott tevékenységek egy összetett szolgáltatási csomagot alkotnak. Ezek kevés kivétellel oktatási intézményeknek nyújtott szolgáltatások, melyek részben antidiszkriminációs célúak, részben pedig a szakmai fejlesztést hivatottak előmozdítani:

A sikeres integrációt segítő képzések pedagógusok és helyi döntéshozók számára;
• Antidiszkriminációs szolgáltatások és konzultáció.

- Sikeres modelleket hozzáférhetővé tevő módszertani adatbank.
- Az integráció eredményességét mutató mérő-értékelő rendszer kialakítása.
- Modellintézmények eljárásainak terjesztése.
- Az óvodai szolgáltatások minőségének és hozzáférhetőségének támogatása.

Mindezeken kívül az intézkedés leírásában három olyan tevékenység is szerepel, melyek nem oktatási intézmények számára nyújtott támogatások:

- Tanoda típusú programok szervezése gyermekek számára.
- A pedagógus alapképzések és a működő modellek összekapcsolása.
- Az integráló és differenciáló pedagógia moduljainak beépítése a pedagógus alap- és továbbképzésbe.

Az intézkedés részletes kidolgozása során a következő kockázati tényezőket érde- mes figyelembe venni:

1. Az intézkedés egyik legfontosabb eszköze egy kistérségi integrációs hálózat kialakítása és működtetése. Megvan ugyanakkor annak a veszélye, hogy a hálózat nem kapcsolódik össze a meglévő megyei, kistérségi és helyi pedagógiai szakmai és szakszolgálati rendszerekkel, ami jelentős mértékben legyengítené annak hatását. Ennek elkerülése érdekében együttműködési hálózatok kialakításával el kell érni, hogy az új hálózat „szervesüljön” a meglévő rendszerben.

2. Az intézkedés passzív és aktív komponensei csak együtt fejtik ki a kívánt hatást, ezért el kell érni a pályázati támogatások és az integrációs hálózat minél teljesebb összekapcsolását. Ez legjobban úgy biztosítható, ha a pályázati úton elnyert támogatások igénybevételének feltételéül szabjuk az integrációs hálózattal való együttműködést. A pályázati támogatások jó esetben nem vagy alig terjednek túl a hálózat által lefedhető intézményi körön.

3. Fennáll a szolgáltató csomag fragmentálódásának veszélye. Noha vannak olyan elemei, melyek szinte automatikusan hozzáférhetővé tehetők minden oktatási intézmény számára, s olyanok is, melyek nem az oktatási intézmények számára érhetők majd el, nagy hangsúlyt kell helyezni arra, hogy a csomag minden eleme elsősorban a programba bevont intézményekhez jusson el.

4. Az intézkedés nagymértékben épít a már működő fejlesztő projektek által felhalmozott know-how-ra és vélhetően az e projekteket működtető szervezetek kapacitásaira. Súlyt kell helyezni arra, hogy ezek a kész modellek megfelelő mértékben alkalmazkodjanak az egyes intézmények egyedi sajátosságaihoz és igényeihez.

5. Az antidiszkriminációs komponens tekintetében fennáll a veszélye annak, hogy a programban résztvevő munkatársak emberjogi alapon nyomásgyakorló attitűddel közelítenek az oktatási intézményekhez. Egy fejlesztő program esetében ez legyengítené vagy akár ellehetetlenítené azt a partneri kapcsolatot, ami a sikeres munka előfeltétele.

6. Azoknak az intézményeknek a száma, melyeket be kellene vonni a programba igen nagy, a program rendelkezésére álló források azonban korlátozottak lesznek. Ha ehhez hozzászámítjuk az intézkedésben szereplő tevékenységek sokrétűségét és azok viszonylag magas fajlagos költségeit, felvetődik annak a veszélye, hogy a felhasználható források elaprózódnak.

7. Az intézkedés megvalósítását szolgáló program nem működhet egy zárt projektlogikába zártan, minden alkalmat meg kell ragadnia arra, hogy különféle, programon kívüli erőforrásokat is saját céljai szolgálatába állítson.

A roma tanulók oktatásához kapcsolódó horizontális cél érvényesülése az operatív program egészében

A HEFOP három horizontális céljának egyike a „Romák esélyegyenlőségének általános érvényesítése. Ez elmeletileg azt jelenti, hogy a HEFOP „ minden prioritásának és intézkedésének érvényesítenie kell” ezt a horizontális célt. A „roma életvilág”, ezen belül a roma tanulókkal kapcsolatos problémák többször említett komplexitása miatt e cél érvényesülése kiemelkedően fontos kérdés. E tekintetben a HEFOP-ról az mondható, hogy a romákkal kapcsolatos célok csupán azokban az intézkedésekben jelennek meg legalább áttekelesen, amelyek esetében az intézkedés célja a társadalmi hátrányok csökkentése, illetve a társadalmi kohézió erősítése. Az áttelelességet illusztrálálandó elegendő arra utalunk, hogy például a „Munkanélküliség megelőzése és kezelése” (1.1), a Társadalmi beilleszkedést elősegítő programok és szolgáltatások támogatása” (2.2), a „Hátrányos helyzetű lakosságcsoportok foglalkoztathatóságának javítása” (2.3) vagy a „Társadalmi befogadást támogató szolgáltatások infrastrukturális fejlesztése” (5.2) című intézkedések említést sem tesznek a romákról.

A téma szempontjából még fontosabb azonban, hogy a kimondottan oktatási fejlesztésekkel tartalmazó intézkedések döntő többségében a romákkal kapcsolatos horizontális cél még utalás formájában sem jelenik meg. Ez éppúgy igaz a 3. prioritás mindhárom intézkedésére („Az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges készségek és képességek fejlesztése”, „A szakképzés tartalmi, módszertani és szerkezeti fejlesztése”, „Az oktatási, képzési rendszer korszerűsítése”), mint „Az oktatási infrastruktúra fejlesztése” (5.1) című intézkedésre. Az egyetlen intézkedés, amelyben a támogatni tervezett tevékenységek célcsoportjai között megjelennek a romák a „Felnőttképzés rendszerének fejlesztése” (4.2). A dokumentum egyik sajátos ellentmondása, hogy amíg céljai között hangsúlyosan szerepel az integráció, ezen belül a roma tanulók integrációja, addig az Oktatási Minisztérium érdekkörébe tartozó intézkedések a hagyományos „szegregáló” mintát követik: a roma tanulókkal kapcsolatos problémák kezelésére önálló intézkedés születik, a többi intézkedésben azonban nincs nyomuk. Kétség sem férhet hozzá, hogy ez nagymértékben legyengíti a közvetlen eszközökkel élő egyetlen intézkedés hatását is.

Mindezek alapján a legfontosabb kérdés az, hogy az oktatáshoz kapcsolódó intézkedések részletes tervezése során hogyan érvényesülhet a HEFOP horizontális célja. Az alintézkedések tervezése és megvalósítása során elmeletileg több lehetséges megoldás is szóba jöhét ebből a szempontból:

- **Prioritások érvényesítése:** az alintézkedések tervezése során is mód lehet a horizontális célokhoz kapcsolódó prioritások alkalmazására.

- **Bírálati szempontok meghatározása:** a pályázatok kiírása és elbírálása során kiemelt szempontként lehet kezelní a roma tanulók oktatásának fejlesztését.

- *Források elkülönítése (set aside):* az egyes alintézkedések finanszírozását szolgáló forrásokon belül el lehet különíteni olyan összegeket, melyek az alintézkedés céljaival összhangban, de kizártlag a roma tanulók oktatása fejlesztésére lehet felhasználni.
- *Bevonás:* a különböző irányító és döntéshozó testületekbe be lehet vonni roma szakértőket, ami – elméletileg – automatikusan biztosítja a horizontális cél bizonos mértékű érvényesülését.

Végül: lehetett volna jobban tervezni?

Figyelembe véve az eddigiek során már említett korlátokat nem kétséges, hogy – bizonos kisebb tervezéstechnikai problémáktól eltekintve – a roma tanulók oktatására irányuló fejlesztés tervezése már az első lépéseknel beleütközik két súlyos problémába: a tudásháttér hiányosságaiba, és az ágazaton belüli és ágazatok közötti hatékony politika koordináció hiányába.

A tudásháttér hiányos volta több probléma együttes hatásának tudható be. Ezek közül meghatározó fontossága van az intézményi szintű adatok gyűjtésén alapuló oktatásstatisztikai rendszernek, amely – a téma szempontjából nem igazán lényeges KIFIR adatbázistól eltekintve – alkalmatlan arra, hogy egyéni tanulói utak nyomon követését vagy speciális tanulói célcsoportok problémáinak feltárását tegye lehetővé. Ez a helyzet, amihez még a roma tanulókkal kapcsolatos adatgyűjtési tilalom is hozzájárul a tervezés terén alapvető információk hiányát eredményezi. Nem javítanak lényegesen a helyzeten az empirikus kutatások sem. Az eddig készült kutatások döntő többsége makroszintű eredményeket produkált csupán. Általában is igaz, hogy a kutatás és a fejlesztés, a kutatás és az oktatáspolitikai tervezés nem kapcsolódnak egymáshoz kellőképpen. Erre rakódik rá az a sajátosnak mondható jelenség, hogy mintha az empirikus kutatás is ágazatokba zártan szerveződne; a már említett összetett roma élethelyzetek világa máig feltáratlan, bizonos szegmensei ismertek csupán, melyekre nem vagyunk képesek komplex, a HEFOP-hoz hasonló fejlesztési programokat építeni.

Az oktatási szektort érintő stratégiaalkotás egyik szűk keresztmetszete a kormányzati és ágazati politika koordináció gyengesége. A politika koordinációs mechanizmusok gazdagsága és sokfélesége ellenére a kormányzati, például a minisztériumok között stratégiai együttműködés formája, tartalma és intenzitása változatlanul erősen korlátozza azt, hogy az egyes ágazatok (ez esetben: egyes minisztériumok által felügyelt közzszolgáltatási rendszerek) képessé váljanak a problémaköröknek a valóságos élethelyzetekhez alkalmazkodó és a megcélzott problémák belső logikájához igazodó kezelésére, valamint az ehhez szükséges eszközrendszer összehangolt és koherens alkalmazására. Ennek tudható be, hogy oktatáspolitikák változatlanul szűk ágazati logikákba zártan formálódnak, ami miatt bizonyos kiemelkedő fontosságú oktatási problémák kezelése az erre szánt növekvő erőforrások ellenére mindehidáig lényegében nem mutatott eredményeket (ezek közé tartoznak a roma tanulók oktatási esélyeinek növelésére irányuló kezdeményezések), ugyanakkor az oktatás hozzájárulása bizonysos égetően fontos társadalompolitikai problémák kezeléséhez (mint például a foglalkoztatottság növelés) erősen korlátozott.

A politika-koordináció gyengesége különös élességgel mutatkozik meg a kormányzati szinten megfogalmazódó stratégiák alacsony színvonalában. Jól nyomon követhető ez a probléma a Nemzeti Fejlesztési Terv megalkotásának történetében, hiszen ez a dokumentum, annak ellenére, hogy a központi koordinációs mechanizmus működtettek, alapvetően tárcaprogramok kompilációja maradt.

RADÓ PÉTER

IRODALOM

Az Oktatási Minisztérium középtávú közoktatás-fejlesztési stratégiája. Tervezet. Budapest, 2003. február.

Előterjesztés a Kormány részére a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. Törvény módosításáról.

Az Európai Unió Tanácsának 2000/43/EK irányelv a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

HAVAS GÁBOR & KEMÉNY ISTVÁN & LISKÓ ILONA (2001) *Szegregáció a cigány gyermekok oktatásában*. Budapest, Oktatáskutató Intézet.

Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program 2004–2006, Tervezet, 2002. december.

RADÓ PÉTER (2001) Bevezetés az oktatáspolitikai elemzésbe: romák és az iskola. *Iskolakultúra*, december.

